資料４－１

第２回懇談会「国土利用の実態から人と自然との共生を考える」発表資料
平成 23 年 8 月 4 日　栢原英郎

［全総からみた我が国の国土利用・保全の変遷］

１．全総の歩み（策定が必要となった背景に焦点を当てて）

	全総	新全総	三全総	四全総	21C 国土のｸﾞﾗﾝﾄﾞﾃﾞｻﾞｲﾝ
閣議決定	昭和 37 年 10 月（1962 年）	昭和 44 年 5 月（1969 年）	昭和 52 年 11 月（1977 年）	昭和 62 年 6 月（1987 年）	平成 10 年 3 月（1998 年）
背景	1. 高度経済成長への移行 2. 過大都市問題、所得格差の拡大	1. 高度成長経済 2. 人口、産業の大都市集中 3. 情報化、国際化、技術革新の進展	1. 安定成長経済 2. 人口、産業の地方分散の兆し 3. 国土資源、エネルギーの有限性の顕在化	1. 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化などにより、地方圏での雇用問題の深刻化 3. 本格的国際化の進展	1. 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2. 人口減少・高齢化時代 3. 高度情報化時代
計画に大きな影響を与えた出来事	**国民所得倍増計画（昭和 35（1960）年）**	**明治 100 年＝昭和 43（1968）年**	**ローマクラブ「成長の限界」（昭和 45（1970）年）**	**プラザ合意（昭和 60（1985）年）**	**阪神・淡路大震災（平成 7（1995）年）**
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造の基礎づくり
基本的課題	1. 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2. 自然資源の有効利用 3. 資本、労働、技術などの諸資源の適切な地域配分	1. 長期に亘る人間と自然との調和 2. 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大 3. 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 4. 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	1. 居住環境の総合的整備 2. 国土の保全と利用 3. 経済社会の新しい変化への対応	1. 定住と交流による地域の活性化 2. 国際化と世界都市機能の再編成 3. 安全で質の高い国土環境の整備	1. 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 2. 国土の安全と暮らしの安心の確保 3. 恵み豊かな自然の享受と継承 4. 活力ある経済社会の構築 5. 世界に開かれた国土の形成

全総計画と自然環境の保全が議論されるようになったのは、高度経済成長のひずみの一つが「公害」として各地で問題となっていた昭和 40 年代の半ばに「大規模開発プロジェクト」を開発方式（計画の目標を達成するための主導的政策）とする「新全総」が発表されて以来。新全総は発表後間もなく環境破壊の元凶とされ、昭和 47 年には総点検がスタートした。

しかし「新全総」は、基本目標が「豊かな環境の創造」であるように、「環境」という言葉を自然環境に限定せず、人間を取り巻く総合的なものとして、幅広く捉えようとしていた。

２．全総における国土利用･保全の扱い

○全総計画の意義

・「全総計画＝国土開発のプログラム＝開発優先」が一般的な理解

・全総の定義＝その時代の国民の国土に対する夢

・およそ10年に一度、各行政分野（各省）の国土への働きかけ（改変）が公開けの場で議論され、調整されること。各省庁、都道府県は計画しているプロジェクトの「お墨付き」を期待するが、現実には閣議決定される全総計画とはいえ、予算化のためには各年度の厳しい査定が待っている。

国土庁（調整官庁）が国土交通省（事業官庁）に統合されてから、国土計画の位置づけが不安定になっている。

○「国土資源の有限性」「人間の諸活動と国土資源の賦存量とのバランス」が支配した「三全総」

1970年代(昭和40年代半ば）に入ると、大気汚染、水質汚濁に象徴される高度経済成長のひずみが、我が国の様々な分野で顕在化してきた。さらに 1973（昭和 48)年に第一次のオイルショックが起き、我が国の経済構造は資源多消費型から省資源型へ転換することを余儀なくされた。さらに、1970(昭和 45)年に発表されたローマクラブの『成長の限界』の影響、あるいはレイチェル・カーソンの『沈黙の春』の影響も見過ごすことは出来ない。これらは当時我が国の地域計画者たちの意識に強い影響を与え、三全総の策定に当たっても「国土資源の有限性」「人間の諸活動と国土資源の賦存量とのバランス」などの意識が強く計画策定者を支配していた。

人間の諸活動と土地、大気、水といった国土資源とのバランスを考慮するための空間として「流域圏」が強く意識され、主要な流域圏と同じ 300 程度の生活圏（定住圏）で国土が構成されるとした。

[東日本大震災を踏まえ、国土レベルで災害リスクを減らすために自然環境または生物多様性の保全をどう考えていくのか]

１．東日本大震災の特徴

東日本大震災は、過去半世紀ほどの間に我が国がいくつかの震災には見られなかった特長を持つ。このことを明確に認識しないと対応を間違える。

ここでは、今回しばしば類似の震災として話題に出される阪神淡路大震災と比較してその特徴を明らかにしたい。いずれも悲惨な震災であるが、被害の性格、被災地の性格が著しく異なっている。（４ページ表参照)

２．国土レベルで災害リスクを減らすために自然環境または生物多様性の保全をどう考えていくのか

２－１．防災インフラを整備する者としての反省

・技術屋として：無念さ、無力感

・事業者として：守りきれず申し訳なかったという気持ち

・「想定外」について

構造物の設計に際して前提とする外力を想定せざるをえない（例:波高、波力、土圧、荷重等々、設計の際の最も基本的な要素）。想定外力は無限というわけにはいかず、既往最大、100 年確率等、条件を設定する。想定外力を超える力が作用した場合、すべてが破壊される可能性があることを意味している。

しかし設計者は、前提条件がいったん決まれば、想定外力を超えたときのことは考えない。次第に、想定を超えることは無いという錯覚に陥る。

防災インフラは、国民の生活が通常通り営まれるための最も基本的なインフラである。だとすれば、今後は想定外力を超えたときにどうなるのか、自らの限界を情報開示し、他の分野と共同して手を打つことが重要。

初代土木学会会長である古市公威博士は「土木技術者は全体を見ることの出来るものでなければならない（将ニ将タル者）」と語った。

設計図書の最終ページに、限界を開示し、インフラの「取扱説明書」を用意すること。

２－２．国民の自然への鋭敏な感覚を育てるものとしての環境

○万象ニ天意ヲ覚ル者ハ幸ヒナリ

青山　士（あおやま　あきら）　1878（明治 11）年静岡県生　1963（昭和 38）年没

大学卒業後単身パナマ運河掘削工事に自ら参加。帰国後内務技官として荒川法水路、信濃川大河津分水補修工事などを経験し、内務技監で退官。第 23 代土木学会会長。

大河津分水の完成を記念する碑文に「万象ニ天意ヲ覚ル者ハ幸ヒナリ」と記した。

○「観天望気」

ソフトも含めて人工的な環境に囲まれている現代人。自然に対する本来生物として持っているべき感覚が失われつつあり、このことが自らの命を守るという意識を失わせているのではないか。

表―東日本大震災と阪神淡路大震災の比較

	東日本大震災	阪神淡路大震災	備考
被災範囲	広域性：津波被害だけでも６県に及んでいる。	ほぼ兵庫県１県に集中。	
被災地	孤立あるいは独立性：被災地はリアス式海岸の奥まった部分であり、半島と海にさえぎられそれぞれが独立し、かつそれぞれの街の様相が異なる	連たん：神戸で有効な救済策が、尼崎、芦屋などの他の被災地にも適応できた。	
県庁からの距離	遠隔性：県庁所在地が内陸あるいは被災地から離れている。被災地の痛みが県庁に理解されにくい。	県庁の足元の神戸市が被災している。	中央に地元の要望、要請を伝えるのは県庁。被災地の首長には、痛みが理解されず、真に必要とされているものが供給されないまどろっこしさがある。
破壊の形態	システムの破壊：生活者であれば、家を失い、職場を失い、家族も失うという、生活のシステムが破壊されている。 生産者、例えば漁民であれば、漁港、魚市場、冷蔵倉庫、製氷所、漁船、漁具など全てを失い、生産のシステムが破壊されている。 施設が復旧されても、被災者の日常は戻らない。生活（例えば就業の機会）、生産のシステムの復旧が求められる。	施設（特に公共インフラ）の破壊 この場合、道路、港湾、鉄道などの公共施設が復旧することにより、日常の生活が戻っていく。	東日本では、生活、生産のシステムが復旧しない限り、人々の日常が戻らない。その先行きが見えなければ、絶望に陥る。(注 1.) 復興の政策の中には、「公」のみならず「私」の視点、配慮が不可欠である。

注１．被災地での自殺者の急増の背景と考えられる。

注２．関連して；学童のトラウマが顕著と報告されている。

被災地の「壊滅」的な状況が報道される。しかし、我々が映像を通じて見ているものは真の悲惨さではないのではないか。吉村昭著『三陸海岸大津波』の中で「子供の眼」として紹介している小学生の作文には、今回も子供たちが経験したであろう悲惨さが描かれている。

「夜があけて見ましたら、家もみんなこわれ友だちもしんでいましたので、私もなきました（尋 2 女子)」「さむい夜があけてあたりがあかるくなりましたので、下を見下しますと死んだ人が居りました。…下へおりていって死んだ人を見ましたら、私の友だちでした。（尋３女子)」

今回も同じはず。しかし、報道のコードがあるのか、死体の写真、映像は、たとえ望遠でも映し出されない。瓦礫と化した町の映像は悲惨さの一部に過ぎない。